

# APROXIMACIÓ AL PROCÉS DE TRANSPOSICIÓ DE LA DIRECTIVA DE SERVEIS: INCIDÈNCIA EN EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES DISSENYAT PER LA CE I L'EAC

**Neus París i Domènech**

Professora de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

**Mercè Corretja Torrens**

Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis Autonòmics, i professora de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

SUMARI: 1. L'assoliment del mercat Interior. – 2. La llibertat d'establiment i la lliure prestació de serveis com a elements determinants del mercat interior. – 3. La Directiva de Serveis: principis i criteris per a l'assoliment d'uns serveis de qualitat. – 3.1. Concepte de serveis. – 3.2. Simplificació administrativa. – 3.3. Els règims d'autorització com a obstacle a la lliure prestació de serveis. – 3.4. Els obstacles per a la lliure elecció de serveis i l'accés a uns serveis de qualitat. – 4. La implementació de la Directiva de Serveis: un procés complex. – 5. Instruments d'implementació de la Directiva de Serveis en l'ordenament jurídic estatal. – 6. La transposició de la Directiva de Serveis i el sistema constitucional i estatutari de distribució de competències. – 7. Les competències estatals per a la transposició de la Directiva. – 8. Les competències exclusives de la Generalitat en l'àmbit de la Directiva. – 9. Conclusió. – 10. Bibliografia general. – *Resum-Resumen-Abstract.*

---

## 1. L'assoliment del mercat Interior

La Directiva de Serveis<sup>1</sup> té per objecte aprofundir en l'assoliment del mercat interior en l'àmbit de la Unió Europea. Per a comprendre

---

*Article rebut el 21/12/2009; acceptat el 21/01/2010.*

1. Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, en endavant, Directiva de Serveis.

l'abast d'aquest objectiu, convé fer un repàs, necessàriament breu, sobre l'evolució del mercat interior en l'àmbit de la Unió.

L'assoliment d'un mercat interior s'inicia amb la implantació d'una àrea de lliure comerç i, posteriorment, d'una unió duanera. Un cop assolida aquesta unió en la dècada dels seixanta, fins als anys vuitanta no s'aprofundirà en aquest impuls del mercat interior.<sup>2</sup> L'aprovació de l'Acta única europea,<sup>3</sup> que reforma els tractats constitutius, suposa un nou avenç en l'assoliment d'aquest mercat mitjançant la política de cohesió de la Unió. Aquest impuls queda plasmat en el Tractat de Maastricht, que comporta un canvi qualitatiu en el procés d'integració europea: es passa de la Comunitat Europea de l'Acta única a la Unió Europea, avançant en un procés d'integració que va més enllà dels continguts econòmics. A Maastricht ja trobem els tres pilars de la UE: el mercat comú i la integració monetària; la cooperació en l'àmbit de la justícia, i la política exterior i de seguretat comuna.

Aquesta evolució des de la unió duanera al mercat comú no ha estat fàcil. Pel que fa a la llibertat de serveis i d'establiment, no podem afirmar que actualment es trobi plenament desenvolupada,<sup>4</sup> si bé, sens dubte, la implementació de la Directiva de Serveis és un instrument molt útil per avançar en el seu assoliment.

L'objectiu del mercat interior és obtenir una major competitivitat econòmica i comercial en l'espai de la Unió Europea, que permeti als ciutadans de la Unió gaudir d'una major oferta de béns i serveis de qualitat i disposar de la llibertat de circular, de treballar, d'estudiar i d'establir-se en qualsevol Estat membre.

---

2. Llibre Blanc sobre el mercat interior de la Comissió COM (85) 310, juny de 1985.

3. DOUE L 169 29 de juny de 1987.

4. En aquest sentit l'informe de la Comissió al Consell i al Parlament sobre la situació del mercat interior de serveis COM (2002) 441, de 30 de juliol de 2002 i Enrique Linde Paniagua "Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva relativa a los Servicios del Mercado Interior" *Revista Derecho de la Unión Europea*, núm. 12, 2008, pàgs. 83 a 101.

## **2. La llibertat d'establiment i la lliure prestació de serveis com a elements determinants del mercat interior**

L'assoliment del mercat interior incideix sobre una de les quatre llibertats plasmades en el tractat de la Unió: la llibertat d'establiment i la lliure prestació de serveis. Per tal de poder valorar la incidència de la Directiva de Serveis sobre aquesta llibertat cal determinar què hem d'entendre per llibertat d'establiment i per lliure prestació de serveis.

S'entén per llibertat d'establiment la facultat d'una persona física o jurídica nacional d'un Estat membre de tenir una instal·lació material, estable i permanent en el territori d'un altre Estat membre. Aquesta instal·lació pot tenir el caràcter d'instal·lació principal, o de sucursal o filial d'una altra instal·lació. L'àmbit material de la llibertat d'establiment abasta, en principi, totes les activitats econòmiques no assalariades, si bé en queden excloses les que impliquen exercici de funcions públiques.

Quant a la llibertat de prestació de serveis, comporta la facultat d'un prestador de serveis d'un Estat membre d'exercir activitats no vinculades a una relació laboral a favor d'un destinatari d'un altre Estat membre. L'àmbit d'aplicació de la prestació de serveis comprèn les activitats de caràcter industrial, mercantil, artesanal i professional.

En conseqüència, la diferència entre la llibertat d'establiment i la lliure prestació de serveis es basa en el fet que la primera té un element de permanència que no caracteritza la segona. La llibertat d'establiment i la lliure prestació de serveis comprenen múltiples sectors de l'activitat econòmica, entre els quals s'inclouen les activitats professionals, si bé aquestes queden excloses de la nostra anàlisi perquè el marc comunitari que les regula i els criteris adoptats per al reconeixement de títols i diplomes queden fora de l'àmbit de la Directiva de Serveis.

Si analitzem els obstacles amb què topen la llibertat d'establiment i la lliure prestació de serveis, observem que en molts casos adopten la forma de càrregues administratives, ja es tracti de la necessitat d'obtenir autoritzacions, de l'obligació de presentar traduccions de

documents, de l'obligació d'inscripció en determinats registres, etc.. Per tal d'evitar que aquestes càrregues administratives dificultin la consecució de la llibertat d'establiment i de prestació de serveis i, alhora, mantenir la qualitat dels serveis que es presten en el territori de la Unió, el 12 de desembre de 2006 el Parlament Europeu i el Consell van adoptar l'anomenada Directiva de Serveis.

### **3. La Directiva de Serveis: principis i criteris per a l'assoliment d'uns serveis de qualitat**

La regulació que la Directiva estableix ha de permetre reduir les càrregues administratives, eliminar les barreres entre els Estats membres i millorar la seguretat jurídica en les relacions entre prestadors de serveis i consumidors. Com a resultat, les empreses hauran de poder actuar sense càrregues administratives innecessàries i els consumidors hauran de gaudir d'una major i millor oferta de serveis.

#### **3.1. Concepte de serveis**

L'anàlisi dels criteris i els principis establerts en la Directiva de Serveis per a l'assoliment en l'àmbit de la Unió d'uns serveis de qualitat que permetin un desenvolupament econòmic i alhora l'establiment de garanties per als consumidors requereix, en primer lloc, definir el concepte de serveis que adopta la Directiva i establir quins són els serveis que queden inclosos en l'àmbit d'aplicació.<sup>5</sup>

D'acord amb l'article 50 del Tractat de la UE i amb la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE),<sup>6</sup> la Directiva entén per servei tota activitat econòmica per compte propi realitzada normalment a canvi d'una remuneració.<sup>7</sup>

---

5. Sobre el concepte de serveis a la Directiva i sobre els serveis inclosos i exclosos vegeu Enrique Linde Paniagua "Notas sobre el objeto, ámbito y reglas de aplicación de la Directiva relativa a Servicios del Mercado Interior" *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm.14, 2008, pàgs. 35 a 44.

6. Entre altres, Sentència de 12 de desembre de 1974, assumpte 36/74, i Sentència de 27 de setembre de 1988, Humbel, assumpte 263/86.

7. Article 4. 1 de la Directiva 2006/123.

No tots els aspectes relatius als serveis, però, queden inclosos en l'àmbit d'aplicació de la Directiva, en queden exclosos,<sup>8</sup> doncs:

a) Diversos aspectes dels serveis d'interès econòmic general, com la seva definició i liberalització.

b) El dret penal.

c) El dret laboral i la normativa de seguretat social.

d) L'exercici dels drets fonamentals.

A més, la Directiva no inclou tots els serveis. En queden exclosos:<sup>9</sup>

a) Els serveis no econòmics d'interès general.

b) Els serveis financers.

c) Els serveis de comunicacions electròniques.

d) Els serveis en l'àmbit del transport. L'exclusió comprèn: el transport aeri; el transport marítim i per vies navegables, inclosos els serveis portuaris; el transport per carretera i ferrocarril, inclòs el transport urbà i els serveis de taxi i ambulància. L'exclusió no comprèn els serveis que no són pròpiament de transport, com les autoescoles, les funeràries, etc., ni tampoc les activitats comercials en ports i aeroports.

e) Els serveis d'empreses de treball temporal. L'exclusió no comprèn els serveis annexos, com els de selecció i col·locació.

f) Els serveis sanitaris. L'exclusió comprèn els serveis que es presenten a un pacient i que tenen per finalitat avaluar-ne, mantenir-ne o recuperar-ne la salut, però no els que procuren el seu benestar.

g) Els serveis audiovisuals i de radiodifusió. L'exclusió no comprèn els serveis que hi estan vinculats, com els de publicitat.

---

8. Article 1 de la Directiva 2006/123.

9. Article 2 de la Directiva 2006/123.

h) Les activitats de joc per diners que impliquin apostes monetàries. L'exclusió no comprèn els serveis d'habilitat en màquines que no donen premis.

i) Les activitats vinculades a l'exercici d'activitat pública. Cal interpretar "activitat pública" en els termes en què l'ha definida el TJUE. Per tant, per aplicar l'exclusió no és suficient que un Estat assigni aquest caràcter a un servei, ni que l'atribueixi a un òrgan de l'Administració pública.

j) Els serveis socials proporcionats per l'Estat o per altres prestadors per encàrrec de l'Estat. L'exclusió no s'aplica quan el servei el presta el sector privat sense un mandat del poder públic.

k) Els serveis de seguretat privats.

l) Els serveis prestats per notaris i agents judicials designats mitjançant un acte oficial de l'Administració.

m) La fiscalitat.

D'altra banda, en la mesura en què serveis subjectes a la Directiva estiguin regulats en una altra disposició de dret comunitari, aquesta regulació específica preval sobre la Directiva de Serveis.<sup>10</sup>

### 3.2. Simplificació administrativa

A partir d'aquesta definició del que són serveis, les institucions comunitàries valoren la regulació dels procediments i tràmits establerts en les legislacions dels Estats membres com a veritables càrregues que dificulten la lliure prestació de serveis. Per tal d'evitar aquests efectes la Directiva estableix una sèrie de criteris i principis amb la finalitat d'assolir una simplificació administrativa.

La Directiva, per tal d'assolir la finalitat de la simplificació administrativa, es refereix als requisits que s'exigeixen per dur a terme les activitats de serveis. El concepte de requisit abasta qualsevol obligació,

10. Article 3 de la Directiva 2006/123.

prohibició, condició o límit que les normes legals, reglamentàries o administratives imposen a un prestador de serveis.<sup>11</sup>

La Directiva també es refereix als procediments.<sup>12</sup> Els Estats membres han de verificar l'adequació i simplicitat dels procediments i tràmits administratius que el seu ordenament intern exigeix per poder exercir una activitat de prestació de serveis. Per "procediments i tràmits" cal entendre no només els que permeten iniciar l'exercici de l'activitat, sinó també els que s'apliquen durant aquest exercici.

Els Estats han d'avaluar que totes aquestes càrregues administratives siguin necessàries i, en el cas que la prestació de serveis estigui subjecta a diversos procediments administratius, que no comportin duplicitat, retard o la sol·licitud de documents de què l'Administració ja disposa o que pot obtenir d'altres fonts.<sup>13</sup> A més, els Estats han d'acceptar els documents emesos per les autoritats d'altres Estats membres que acreditin el compliment de requisits.

### **3.3. Els règims d'autorització com a obstacle a la lliure prestació de serveis**

El règim d'autorització administrativa, un dels tràmits que s'aplica més habitualment als prestadors de serveis, constitueix una restricció a la llibertat d'establiment.<sup>14</sup> Per règim d'autorització, en el marc de la Directiva de Serveis, hem d'entendre tot procediment que obliga un prestador o un destinatari a obtenir de l'administració competent una autorització, un document oficial o una decisió tàcita, abans de poder prestar o ser receptor de serveis.<sup>15</sup> Parteix, per tant, d'un concepte ampli d'autorització que abasta tot tràmit administratiu que la normativa interna estableixi com a necessari per poder prestar un determinat servei. Aquest tràmit pot tenir, òbviament, diferents intensitats ja que té aquesta consideració tant l'autorització en sentit estricte com una inscripció registral, o una declaració responsable.

---

11. Article 4.7 de la Directiva 2006/123.

12. Article 5.1 de la Directiva 2006/123.

13. Article 5.3 de la Directiva 2006/123.

14. Sentència de 22 de gener de 2002, Canal Satellite, assumpte C-390/99.

15. Article 4.6 de la Directiva 2006/123.

D'acord amb la Directiva de Serveis<sup>16</sup> i amb la jurisprudència del TJUE,<sup>17</sup> el règim d'autorització prèvia només és admissible quan resulta imprescindible i compleix els requisits de no discriminació, proporcionalitat i necessitat. Per tant, aquesta càrrega administrativa només és possible en els casos en què el règim d'autorització és imprescindible per a un control eficaç.

La jurisprudència del TJUE, que és el criteri que els Estats membres han d'usar per ponderar els règims d'autorització administrativa de serveis inclosos en l'àmbit d'aplicació de la Directiva, ha establert com a objectius que poden constituir raons imperioses d'interès públic la seguretat, la salut pública, la preservació del medi ambient i la protecció dels consumidors, entre altres.<sup>18</sup>

La ponderació dels règims d'autorització no s'ha de limitar a analitzar la seva necessitat sinó que, a més, ha de valorar que la seva previsió respongui, com ja hem dit, als requisits de no discriminació i proporcionalitat.

La Directiva de Serveis no es limita a establir que els Estats membres han d'avaluar els règims d'autorització sinó que, a més, els obliga a informar la Comissió sobre els règims d'autorització que decideixin mantenir i sobre les raons per les quals els consideren compatibles amb la Directiva.<sup>19</sup>

En els supòsits en què sigui admissible que l'exercici d'una activitat de prestació de serveis es subjecti a un règim d'autorització administrativa, la Directiva exigeix que, com a norma general, l'autorització sigui vàlida per a tot el territori d'un Estat membre.<sup>20</sup> Si el prestador de serveis disposa d'autorització en un altre Estat membre, se li poden exigir noves condicions sempre i quan també es valorin les condicions a què va estar subjecta l'autorització emesa per l'altre estat.<sup>21</sup>

---

16. Article 9.1 de la Directiva 2006/123.

17. Entre altres, Sentència de 10 de novembre de 1995, Gebhard, C-55/91 i Sentència 20 de febrer de 2001, Analir, C-205/99.

18. Article 4.8 de la Directiva 2006/123.

19. Article 39 de la Directiva 2006/123.

20. Article 10.4 de la Directiva 2006/123.

21. Article 10.3 de la Directiva 2006/123.



Els Estats no poden, en cap cas, establir requisits que atorguin avantatges als prestadors de serveis que tinguin una especial vinculació amb el territori on s'han de prestar els serveis. Tampoc no es poden establir requisits que limitin la capacitat del prestador de serveis d'elegir entre l'establiment principal i el secundari, ni que comportin la intervenció de competidors en el procés de decisió administrativa, ja que això podria produir dificultats per a l'accés al mercat.<sup>22</sup>

En els supòsits en què el nombre d'autoritzacions és limitat per raons tècniques o referides als recursos naturals, la decisió administrativa s'ha d'adoptar necessàriament a través d'un procediment selectiu entre els diversos candidats, que ha de reunir les garanties de transparència i imparcialitat.<sup>23</sup> A més, en aquesta casos, l'autorització ha de tenir una durada limitada.<sup>24</sup>

La Directiva exigeix també que s'apliqui el règim de silenci positiu:<sup>25</sup> quan es requereixi una decisió administrativa per exercir una activitat de serveis, la manca de resposta de l'Administració ha d'equivaler a una decisió favorable. A més, en qualsevol cas, els procediments han de ser simples, sense requisits formals innecessaris, i, en la tramitació administrativa, el prestador de serveis ha de disposar d'un interlocutor únic de les diferents administracions públiques que hi intervinguin.<sup>26</sup>

### **3.4. Els obstacles per a la lliure elecció de serveis i l'accés a uns serveis de qualitat**

D'altra banda, el règim d'intervenció administrativa ha de distingir els supòsits en què el prestador exerceix la llibertat de prestació de serveis dels supòsits en què la voluntat del prestador és establir-se en el territori d'un Estat membre. En l'àmbit de la llibertat de prestació de serveis també hi ha obstacles que impedeixen o dificulten l'accés als serveis per part dels particulars. L'establiment d'un

---

22. Article 14 de la Directiva 2006/123.

23. Article 12 de la Directiva 2006/123.

24. Article 11 de la Directiva 2006/123.

25. Article 13.4 de la Directiva 2006/123.

26. Article 13.2 Directiva 2006/123.

mercat interior ha de facilitar que els destinataris dels serveis puguin accedir-hi sense dificultats.<sup>27</sup> Especialment, la Directiva de Serveis es proposa eliminar els obstacles amb què es poden trobar els destinataris que volen usar serveis de prestadors establerts en altres Estats membres: suprimir les normes que estableixen requisits basats en la nacionalitat o la residència dels destinataris dels serveis; les que obliguen els destinataris a optar per un prestador establert en el mateix Estat, etc., si bé s'admeten algunes excepcions si es basen en situacions objectives.<sup>28</sup>

La Directiva també disposa que cal garantir que els particulars rebin informació sobre els requisits que han de complir els prestadors de serveis d'altres Estats membres, per tal que tinguin els elements necessaris per elegir adequadament.<sup>29</sup> A més, els prestadors i els beneficiaris dels serveis han de disposar de mitjans adients per a l'accés a la informació sobre les condicions de prestació del servei.<sup>30</sup>

Amb aquesta mateixa finalitat de protecció dels beneficiaris dels serveis, la Directiva admet l'exigència d'assegurances als prestadors, sempre i quan no impliquin duplicitats,<sup>31</sup> i facilita que els prestadors puguin oferir serveis multidisciplinaris.<sup>32</sup>

També disposa que s'han de garantir els mitjans adients per tal que les reclamacions dels consumidors es responguin immedia-

---

27. Sobre el concepte de destinataris de serveis en la Directiva vegeu Beatriz Pérez de las Heras "Los derechos de los destinatarios de la Directiva relativa a los Servicios del Mercado Interior". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 12, 2008, pàg. 122 i ss.

28. Capítol IV Secció 2.

29. Sobre la informació que, d'acord amb l'article 22 de la Directiva de Serveis, els prestadors han de posar a disposició dels destinataris vegeu Magdalena M. Martín Martínez "En busca de la Europa Social: reflexiones críticas sobre la calidad de los servicios en la Directiva Bolkestein". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 12, 2008, pàg. 122 i ss.

30. Article 22 de la Directiva 2006/123.

31. Article 23 de la Directiva 2006/123. La regulació d'aquest deure en la Directiva de Serveis ha estat objecte de crítica per la doctrina en aquest sentit Magdalena M. Martín Martínez, a l'article citat a la nota 29 indica: "En nuestra opinión en este concreto aspecto se incurre en una dejación peligrosa y criticable, ya que si aunque nada impide que los EM gocen de un amplio margen de actuación, previamente debería haberse fijado un mínimo común denominador consistente en la enumeración de las profesiones o servicios de riesgo en los que los seguros son necesarios, y por tanto obligatorios..."

32. Article 25 de la Directiva 2006/123.

tament. Igualment, es preveuen mesures per tal d'evitar les regulacions que restringeixen les comunicacions destinades a proporcionar els serveis o la imatge d'un prestador.

Finalment, la Directiva de Serveis recull com a objectiu fonamental que s'estableixi una xarxa de connexió entre les autoritats dels estats membres que permeti un traspàs àgil i eficaç de la informació. La connexió àgil impedirà que es generi una multiplicitat de controls, que es volen evitar perquè es consideren innecessaris.<sup>33</sup>

#### **4. La implementació de la Directiva de Serveis: un procés complex**

Per tal de fer possibles els objectius de la Directiva de Serveis, els Estats membres han de dur a terme un procés de simplificació del règim d'intervenció administrativa que faciliti la llibertat d'establiment. Cal que els operadors de serveis puguin trobar en les normatives dels diferents estats uns règims d'intervenció administrativa transparents, ràpids i simples. Aquesta finalitat només es podrà assolir si els serveis que es presten són segurs i de qualitat, i això requereix una adequada cooperació administrativa que garanteixi que els prestadors de serveis són suficientment supervisats en l'àmbit de la Unió Europea.

El procés de revisió de les normatives internes per part dels Estats membres, que hauria d'haver conclòs el 28 de desembre de 2009, té per objecte suprimir les autoritzacions i els tràmits i formalitats que s'exigeixen per poder exercir una activitat de serveis.

En el cas de les autoritzacions, la implementació de la Directiva ha de comportar substituir-les per notificacions prèvies o declaracions responsables. En els supòsits en què raons imperioses d'interès públic, a les quals ja ens hem referit, justifiquin el manteniment d'un règim d'autorització, cal que aquest compleixi els requisits previstos a la Directiva de Serveis.

La revisió de les normatives internes és un procés complex<sup>34</sup> que requereix:

1) Identificar tota la normativa que preveu règims d'autorització i altres càrregues administratives sobre serveis inclosos en l'àmbit de la Directiva. Recordem que la mateixa Directiva determina quins serveis s'han de considerar exclosos.<sup>35</sup>

2) Un cop identificada, cal avaluar la normativa per tal de suprimir les autoritzacions i, en el supòsit que calgui mantenir una autorització, justificar que no és discriminatòria, que la justifiquen raons imperioses d'interès general i que és proporcionada en el sentit que la seva substitució per un control posterior no permetria evitar els efectes no desitjats.<sup>36</sup>

A més de complir els requisits anteriors, en el cas de llibertat d'establiment cal que l'autorització:

a) Es basi en uns requisits clars, inequívocs, transparents, accessibles, objectius i públics.

b) Sigui vàlida per a tot el territori de l'Estat membre.

c) Sigui per temps il·limitat.

---

34. Conscient de la complexitat del procés que comporta la implementació de la DSMI la DG de Mercat Interior i Serveis ha elaborat, amb el caràcter de document no vinculant, un manual sobre la transposició de la Directiva de Serveis que es troba disponible a: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm).

35. Per dur a terme aquests processos d'identificació i avaluació de la normativa potencialment afectada per la DSMI s'ha establert pel Ministerio de Economía y Hacienda l'aplicatiu SIE-NA que conté un qüestionari que ha de permetre dur a terme una avaluació de la normativa. Aspectes de la Directiva no inclosos en aquest qüestionari són completats pels qüestionaris que paral·lelament han anat establint les CCAA.

36. De l'article 39 de la Directiva deriva l'obligació dels Estats membres de presentar a la Comissió un informe que inclogui els resultats del procés d'avaluació i modificació de la normativa afectada. Aquest informe s'ha de referir als articles 9, 15, 16 i 25 de la Directiva. Per facilitar l'elaboració d'aquest informe la Comissió ha posat a disposició dels Estats el sistema IPM (Interactive Policy Making) que es configura com a una plataforma d'Internet mitjançant la qual els Estats membres han de complimentar una sèrie de qüestionaris que han de permetre a la Comissió i als altres Estats membres conèixer els resultats de l'avaluació i dur a terme un procés d'avaluació recíproca.

En tot cas, estan prohibits els requisits per a l'exercici de la llibertat d'establiment que:

- a) Es vinculin a la nacionalitat o residència.
- b) Imposin la inscripció en col·legis, associacions professionals o registres.
- c) Constitueixin proves econòmiques.
- d) Exigeixin aval financer d'un prestador establert a l'estat membre.
- e) Exigeixin la *inscripció* en un registre durant un període previ a l'exercici de l'activitat en el territori de l'Estat membre.

En el cas de lliure prestació de serveis:

- a) S'ha d'aplicar la norma del país d'establiment.
- b) No es pot condicionar l'autorització al compliment dels següents requisits:

- Tenir un establiment permanent.

- Inscriure's en un registre llevat que es compleixin els requisits de no discriminació, necessitat o proporcionalitat.

3) Cada procediment s'ha de poder fer a través d'una finestra única, la qual cosa comporta la necessària coordinació entre les diferents administracions públiques competents. Aquestes finestretes s'articulen com a interlocutors institucionals únics des de la perspectiva del prestador de serveis, de manera que a aquest no li cal relacionar-se amb les diverses administracions o òrgans competents. El concepte de finestra única no comporta que els Estats membres hagin de preveure un únic òrgan centralitzat de tramitació sinó que poden optar per una pluralitat de finestretes per als diferents sectors. També és possible que les finestretes úniques simplement tinguin atribuïda una funció coordinadora però que es mantingui la competència dels diferents òrgans o autoritats competents. Les finestretes úniques també han de fer una funció d'informació i poden i haurien d'estructurar-se mitjançant procediments electrònics.

Tot aquest procés d'identificació i avaluació encara és més complex en Estats descentralitzats com el nostre, ja que, en aquest cas, la identificació i avaluació l'han de fer cadascuna de les administracions públiques amb competències per a la regulació de serveis inclosos en l'àmbit d'aplicació de la Directiva, i sovint aquestes avaluacions estan vinculades entre elles a causa del sistema de distribució de competències entre els diferents poders públics que regeix a l'Estat espanyol.

La pròpia Directiva de Serveis, a l'article 10.7, estableix que el seu contingut i, en particular, les normes relatives a règims d'autorització no qüestionen el repartiment de competències entre els diferents poders públics dels Estats membres. En aquest mateix sentit s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional espanyol en diverses ocasions, per exemple les STC 252/1988, 64/1991, 236/1991, 80/1993 i 96/2002.

Efectivament, a l'Estat espanyol la regulació de les activitats de prestació de serveis pot estar inclosa tant en normativa estatal com en normativa de les comunitats autònomes, sense oblidar la facultat reguladora de les entitats locals, que no es pot qualificar de menor. Això vol dir que els tres nivells de poder han de dur a terme la tasca d'identificació i avaluació de les normes respectives i, posteriorment, per tal d'implementar la Directiva de Serveis, han d'aprovar les modificacions normatives corresponents.

Aquest procés requereix un grau elevat de col·laboració basat en un intercanvi d'informació per tal que el resultat, que no oblidem s'ha de trametre a la Comissió en un informe únic, tingui prou coherència.<sup>37</sup> Aquesta col·laboració, que s'ha de practicar tant a nivell general com respecte de cadascun dels àmbits materials afectats per la Directiva de Serveis, hauria de permetre a les comunitats autònomes d'opinar sobre la identificació i avaluació de les normes estatals, si afecten matèries de competència legislativa compartida o matèries en què les comunitats autònomes tinguin la competència executiva. Sens dubte, la manera com l'Estat identifiqui i avaluï la legislació bàsica dictada en l'exercici de les competències compartides condicionarà la revisió per les comunitats autònomes de la normativa dictada en el marc de les bases. I, en l'àmbit de les competències executives, les

37. Sobre el contingut de l'informe dels règims autoritzatoris vegeu Enrique Linde Panigua en l'article citat en la nota 5, pàg. 45 i ss.

comunitats autònomes igualment poden aportar el seu criteri ja que, com a administració actuant que exerceix el control de l'activitat sotmesa a intervenció administrativa, pot valorar la necessitat o no de mantenir la intervenció administrativa de què es tracti, d'acord amb els criteris establerts a la Directiva de Serveis.

## **5. Instruments d'implementació de la Directiva de Serveis en l'ordenament jurídic estatal**

Aquesta vinculació entre els processos d'avaluació de l'Estat i de les comunitats autònomes fa que, en la nostra anàlisi de la implementació de la Directiva de Serveis en aquestes, calgui tenir en compte el procés d'implementació de la Directiva que ha dut a terme l'Estat.

En primer lloc, cal assenyalar que l'Estat ha implementat els articles 6, 7 i 8 de la Directiva de Serveis mitjançant la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.

Al marge d'això, l'Estat està impulsant dos projectes amb un àmbit d'aplicació general, cosa que no impedeix que paral·lelament estigui elaborant adaptacions normatives específiques per a determinats àmbits sectorials. Els dos projectes generals són la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de la Directiva de Serveis, per una banda, i, per l'altra, la Llei 25/2009, de 22 de desembre, anomenada "Llei òmnibus", que té per objecte incorporar la majoria de les modificacions de lleis estatals que comporta la transposició de la Directiva de Serveis.

Abans d'analitzar la Llei 17/2009, de 23 de novembre, d'accés a les activitats de la Directiva de Serveis, cal assenyalar que el procés d'implementació de la Directiva no s'esgota amb les modificacions normatives sinó que requerirà, també, mesures de transposició de caràcter no normatiu, com és el cas de la implementació de la finestra única i dels procediments electrònics. Igualment, l'aplicació de la Directiva i el compliment de l'objectiu del mercat interior requeriran potenciar les tècniques de coordinació administrativa entre les autoritats competents dels diferents estats membres.

La Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici té per objecte incorporar a l'ordenament

jurídic espanyol els principis i criteris de la Directiva per tal de garantir el lliure accés a les activitats de serveis.

Certament, el text és conscient que la implementació de la Directiva requereix també un procés d'avaluació i de modificació de les previsions de l'ordenament referides als serveis, no obstant això, el legislador estatal opta per incorporar els principis i previsions de la Directiva en un text normatiu amb la pretensió de que es configuri com un marc regulador general.

La Llei s'estructura en sis capítols que en gran part es limiten a incorporar les previsions de la Directiva que ja han estat objecte d'anàlisi en els apartats anteriors. No obstant això, considerem oportú destacar la previsió, que recull el capítol II i el capítol III relatius, respectivament, a la llibertat d'establiment dels prestadors de serveis i a la lliure prestació de serveis per a prestadors d'un altre Estat membre, que de manera clara indica que els prestadors de serveis que siguin nacionals residents legals de l'Estat espanyol o nacionals d'un altre Estat membre poden, com a regla general, exercir la seva activitat en tot el territori nacional. Es tracta de suprimir les limitacions territorials de les autoritzacions, comunicacions o declaracions responsables.

La Llei també contempla la possibilitat que la normativa reguladora de l'accés a un determinat servei pugui, excepcionalment i per causes justificades, establir requisits que han de ser objecte d'avaluació prèvia. Aquestes condicions han de ser comunicades a la Comissió europea a través del Ministeri d'Assumptes Exteriors i Cooperació. També en el cas que es determinin, únicament per motius de seguretat, excepcions a la lliure prestació de serveis es preveu que abans d'adoptar la mesura –excepte en els casos d'urgència– aquesta sigui comunicada a la Comissió mitjançant el punt de contacte que regula la Llei i al qual després ens referirem.

El capítol IV de la Llei incorpora les previsions de la Directiva referides a la simplificació administrativa, i el capítol V les referides a la qualitat dels serveis.

Finalment, el capítol VI recull les prestacions de la Directiva referides a la cooperació administrativa. Ja ens hem referit a la necessitat establerta en la Directiva que, per a la consecució del mercat interior en l'àmbit de la prestació de serveis, s'estableixi una xarxa de



connexió entre les autoritats dels Estats membres que permeti un traspàs àgil i eficaç de la informació. Amb aquesta finalitat, la Llei incorpora obligacions generals de cooperació entre les quals la pròpia exposició de motius de la Llei destaca: la cooperació directa entre autoritats competents, l'estructura d'un sistema de cooperació i un mecanisme d'alerta davant de les actuacions dels prestadors de serveis que puguin donar lloc a perjudicis greus.

Malgrat que la Llei, d'acord amb els principis d'eficàcia i agilitat derivats de la Directiva, parteix del principi de comunicació directa entre les autoritats competents no es resisteix a preveure un punt de contacte coordinador a l'Administració General de l'Estat al que s'han de trametre totes les comunicacions de qualsevol administració amb la Comissió o amb un altre Estat membre.

També volem, abans d'entrar en l'anàlisi dels aspectes competencials relatius a la transposició de la Directiva, destacar la previsió establerta a la Disposició final quarta que omple, si bé parcialment en la mesura que només és d'aplicació a la Directiva de Serveis, un buit legal de l'ordenament jurídic espanyol en determinar com es trasllada a les administracions públiques competents la responsabilitat que pugui recaure sobre el Regne d'Espanya per incompliment de la Directiva.

## **6. La transposició de la Directiva de Serveis i el sistema constitucional i estatutari de distribució de competències**

Del que hem exposat fins ara, és clar que la Directiva té un ampli abast i que afecta sectors molt diversos, per la qual cosa són nombroses les normes a adaptar. En aquest sentit i com hem vist també, les Lleis estatals que hem esmentat tenen per objectiu establir un marc general per a la transposició de la Directiva a partir del qual l'ens competent porti a terme les corresponents adaptacions sectorials. Ara bé, des d'una perspectiva estrictament competencial ens podríem plantejar si aquesta és l'única opció possible.

D'entrada, hem de recordar que el Tribunal Constitucional ha declarat de manera reiterada que la translació al dret intern de la normativa comunitària segueix els criteris constitucionals i estatutaris

de repartiment de competències (entre moltes altres, SSTC 102/1995 i 67/1996) i que no existeix un títol competencial específic a favor de l'Estat per a l'execució del Dret comunitari. En conseqüència, la circumstància que l'exercici d'una determinada competència comporti el desenvolupament normatiu o l'execució de normes comunitàries no prejutja si correspon exercir-la a l'Estat o a les Comunitats Autònomes, qüestió que haurà de ser resolta de conformitat amb les regles internes, constitucionals i estatutàries, de distribució de competències.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya 2006 incorpora aquesta jurisprudència als articles 113 i 189.1 i habilita de forma expressa la Generalitat per desenvolupar i aplicar el dret comunitari en les matèries de la seva competència. En la mateixa línia, els sis Estatuts d'Autonomia reformats en els darrers tres anys contenen previsions semblants: articles 42.4 i 235 Estatut d'Autonomia d'Andalusia;<sup>38</sup> article 93.2 Estatut d'Autonomia d'Aragó; article 62.3 Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó; article 55.4 Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i article 109 Estatut d'Autonomia de les Illes Balears.

En conseqüència, d'acord amb la jurisprudència constitucional, la clau per determinar si la competència per transposar la Directiva de Serveis és estatal o autonòmica rau en la titularitat competencial de les matèries regulades per la norma comunitària, de manera que qui tingui atribuïda la titularitat competencial sobre aquestes matèries, tindrà també la competència per transposar-la.

No obstant això, és cert que en la major part dels casos en què és necessari transposar una Directiva comunitària, ha estat l'Estat, fins ara, qui ha assumit la iniciativa fent un ús que podríem qualificar hipertròfic de l'article 149.1.13 CE (competència exclusiva per establir bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) o bé en altres títols horitzontals o bàsics. Sovint, el fet que l'Estat sigui l'únic responsable davant la Unió Europea del compliment del dret comunitari s'ha considerat com una habilitació per aplicar la norma comunitària, tenint en compte, a més, que aquest no disposa de mecanismes interns per exigir el compliment o la responsabilitat de les Comunitats Autònomes en el cas que siguin aquestes les res-

38. Aquest article estableix, a més, una reserva de llei autonòmica: el desenvolupament i l'execució s'ha de dur a terme d'acord amb el que estableixi una llei del Parlament d'Andalusia.

ponsables i no portin a terme el desenvolupament intern que els correspon.<sup>39</sup>

## 7. Les competències estatals per a la transposició de la Directiva

Centrant-nos en la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de servei i el seu exercici, la seva disposició final primera qualifica tot el text de bàsic i invoca tres títols competencials: els articles 149.1.1, 149.1.13 i 149.1.18 CE. El primer, habilita l'Estat per regular les "condicions bàsiques que garanteixin la igualtat" dels ciutadans en l'exercici dels drets i deures constitucionals; l'article 149.1.13 CE li atribueix la competència per establir les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, és a dir, a més a més de la legislació bàsica l'Estat té en aquesta matèria una competència de coordinació i, per últim, l'article 149.1.18 CE atribueix a l'Estat la competència per establir les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

En primer lloc, des d'una òptica merament formal, s'observa que aquests tres preceptes atribueixen a l'Estat competències de diferent abast funcional i material.<sup>40</sup> En segon lloc, es tracta de tres títols competencials que, potencialment, podrien arribar a tenir un gran abast, ja que dos d'ells formen part dels anomenats títols transversals (149.1.1 i 149.1.13 CE) i l'altre és de caràcter bàsic i, per tant, segons com s'interpretin podrien arribar a buidar completament de contingut les competències autonòmiques i, per tant, a desvirtuar totalment el sistema constitucional i estatutari de distribució de competències<sup>41</sup> per

---

39. Aquesta qüestió fou abordada pel Consell d'Estat a "Informe sobre inserción del derecho europeo en el ordenamiento español" de 14.02.2008.

40. La Llei 17/2009, de 23 de novembre, presenta una mancança formal en no precisar en quin dels títols competencials invocats es fonamenta cada article. Tot i que això no seria prou rellevant en sí mateix com per provocar la inconstitucionalitat del text, sí que es suficient per considerar que no s'ha tingut en compte el principi de seguretat jurídica ni la jurisprudència del Tribunal Constitucional, tal com s'estableix a la STC 81/2005.

41. L'aplicació expansiva d'aquests títols competencials i la seva interferència en les competències autonòmiques s'ha posat en relleu per C. Viver Pi-Sunyer a "L'Estatut de 2006". *Revista Activitat Parlamentària*, núm. 10 i "En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídico-constitucional". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, Barcelona, 2005.

la qual cosa convé recordar, a grans trets, la delimitació d'aquests títols competencials que han dut a terme la doctrina i la jurisprudència i examinar la seva operativitat dins del sistema a partir del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006.

Sense ànim d'oferir una visió exhaustiva de l'article 149.1.1 CE, i després d'algunes posicions inicials certament vacil·lants i divergents, la jurisprudència comença a fixar uns criteris interpretatius a partir de la STC 61/1997. En síntesi, la doctrina d'aquesta sentència, reiterada en d'altres posteriors, és la de considerar que l'article 149.1.1 CE no es pot interpretar en cap cas com un títol transversal o horitzontal que permeti al legislador estatal regular sectors materials que puguin estar remotament connectats amb un dret o deure constitucional, sinó que és una competència amb un contingut concret i només presta cobertura per a la regulació d'aquells elements estretament connectats amb el dret o deure constitucional. El contingut funcional es concreta en la facultat de fixar "condicions bàsiques", expressió que segons afirma la Sentència no equival a "bases" o "normes bàsiques" ni pot regular "qualsevol condició" i que té un component essencialment normatiu,<sup>42</sup> si bé el Tribunal ha admès en altres ocasions excepcions qualificades a aquest caràcter normatiu.<sup>43</sup> Des del punt de vista material, en relació als drets i deures, l'article 149.1.1 CE segons el Tribunal no habilita per establir una regulació completa dels drets i deures constitucionals bàsics, sinó només les facultats més elementals del dret constitucional, el que s'anomena el "contingut primari del dret" o les "posicions jurídiques fonamentals" és a dir: les facultats elementals, els límits essencials, els deures fonamentals, les prestacions bàsiques i "certes premisses o pressupòsits previs" externs al dret però que tinguin una relació necessària i immediata amb aquest. En canvi, els elements del dret que no formin part d'aquest contingut primari i el substrat material sobre el qual es projecti el dret queden fora de l'àmbit de l'article 149.1.1 CE i poden ser atribuïts a la competència autonòmica.<sup>44</sup>

42. Afirmació continguda a les SSTC 88/2001 i 212/2005.

43. Per exemple, quan entren en joc drets fonamentals o competències estatals (així, la STC 154/1988 sobre el cens electoral, la STC 103/1999 sobre el Registre únic en matèria de marques o la STC 290/2000 sobre les funcions executives de l'Agència de Protecció de Dades).

44. En el mateix sentit exposat, podem citar les STC 98/2004, 188/2001, 109/2003, 152/2003 i 212/2005, que circumscriuen la competència estatal de l'article 149.1.1 CE únicament al

Pel que fa al principi d'igualtat, l'article 149.1.1 CE el Tribunal Constitucional també ha reiterat que no es pot interpretar en el sentit que faculti el legislador estatal per imposar una igualtat absoluta o uniforme en l'exercici dels drets i deures constitucionals bàsics, sinó que només l'habilita per establir les condicions que tinguin per finalitat garantir la igualtat de posicions jurídiques fonamentals dels ciutadans, ja que si fos així s'anul·laria la diversitat de regulacions inherent al principi d'autonomia constitucional.

Un altre element a tenir en compte és que la jurisprudència exigeix una vinculació entre l'article 149.1.1 CE i els drets i deures constitucionals com a objecte de la seva regulació, per la qual cosa cal interpretar què s'entén per aquests. En opinió del Tribunal, no hi ha dubte que s'hi insereixen tots els drets i les llibertats fonamentals del capítol segon del Títol I de la Constitució, (és a dir, tant els drets fonamentals de la secció primera, amb el seu règim de protecció especial, com els drets de la secció segona, el desenvolupament dels quals no es reserva a la llei orgànica ni gaudeixen d'un sistema de garanties reforçat). Ara bé, les posicions no són tan clares pel que fa a l'aplicació d'aquest article als anomenats "principis rectors" del capítol tercer del títol I. Així, com han posat en relleu alguns autors,<sup>45</sup> si s'apliquessin estrictament els criteris hermenèutics, la literalitat de l'expressió "drets i deures constitucionals" portaria a excloure totalment els anomenats principis rectors de l'àmbit material de l'article 149.1.1 CE, ja que es tracta d'una categoria diferent dels drets. Ara bé, la jurisprudència constitucional no sembla acollir aquesta tesi restrictiva, ja que en alguna sentència s'ha vinculat l'article 149.1.1 CE amb algun dels principis rectors (per exemple, el dret al medi ambient de l'article 45 CE).<sup>46</sup>

---

contingut primari del dret o a les posicions jurídiques fonamentals i no a la totalitat del dret qüestionat. En alguna sentència posterior (STC 341/2005, relativa al dret de fundació) el Tribunal utilitza un criteri diferent per distingir entre un nucli material directament relacionat amb el dret (que constitueix la "garantia institucional" del dret) i un àmbit material, també connectat amb el dret, que correspon a la competència autonòmica (el règim jurídic de les fundacions en el cas concret de la Sentència esmentada).

45. J. Barnés, *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1 CE*, IEA, Barcelona, 2004 i Carro Fernández-Valmayor, "Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1º de la Constitución", *REDC*, núm. 1, 1981.

46. En concret, a la STC 149/1991, en què l'Estat tenia, però, un altre títol competencial habilitant: l'article 149.1.23 CE.

Dins dels preceptes que formen part del capítol tercer del Títol I es poden distingir un grup de principis que es formulen com a drets encara que no tinguin la garantia i protecció d'aquests (per exemple, el dret a l'habitatge, el dret a la salut o el dret al medi ambient) i els principis rectors en sentit estricte, que es limiten a adreçar mandats als poders públics i que, en si mateixos, no contenen ni configuren cap dret o deure constitucional subjectiu ni són invocables davant dels tribunals. Doncs bé, aquests últims, en la mesura que no constitueixen ni drets ni deures constitucionals, no hi ha dubte que quedarien exclosos de l'àmbit material de l'article 149.1.1 CE.

En conclusió, per tant, l'ús de l'article 149.1.1 CE hauria d'estar fonamentat en la presència o afectació d'algun dret o deure constitucional, els elements essencials del qual, es pretengui garantir en condicions d'igualtat. En el text de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, que comentem, no apareix cap esment concret de cap dret constitucional, tanmateix, tenint en compte el que disposa la directiva i la regulació estatal, es podria considerar que les mesures previstes d'alguna manera tenen per finalitat la protecció dels drets dels consumidors. Des d'aquesta perspectiva, però, cal tenir en compte que la Constitució configura la defensa dels consumidors i usuaris no com un dret sinó com un "principi rector" de la política social i econòmica que obliga tots els poders públics (article 51); en segon lloc, les mesures contingudes a la Llei encaixen millor en la regulació material del "consum" i, per tant, regulen la matèria, i no pas en una regulació de drets i deures i, en tercer lloc, sobre la matèria consum la Generalitat té competència exclusiva, d'acord amb el nou Estatut d'Autonomia, com després veurem. Per totes aquestes raons caldria descartar l'aplicació de l'article 149.1.1 CE com a fonament competencial de la Llei estatal.

El segon precepte a comentar és l'article 149.1.13 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. A l'igual que l'anterior, es tracta d'un títol competencial estudiat a bastament per la doctrina i analitzat en diverses ocasions pel Tribunal Constitucional.<sup>47</sup> La seva enorme complexitat desbordaria els objectius d'aquest article per la

47. Vegeu especialment els treballs d'E. Albertí *Autonomía política y unidad económica*, Madrid, Civitas, IEA, 1995 i la monografia de M. Carrasco *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, València, IEA-Tirant lo Blanch, 2005.

qual cosa ens centrarem únicament en aquells aspectes d'aquest títol competencial que poden tenir un interès concret en relació a la Llei estatal.

A grans trets, recordem que el Tribunal Constitucional ha declarat que la competència estatal de l'article 149.1.13 CE respon al principi d'unitat econòmica i abasta les línies d'actuació tendents a assolir els objectius de política econòmica global o sectorial fixats per la pròpia Constitució, així com l'adopció de mesures precises o singulars per garantir-ne la realització amb la finalitat d'evitar contradiccions o reduir disfuncions que impedirien o dificultarien la realitat mateixa del sistema (entre d'altres, esmentem la STC 13/2007, de 18 de gener). Ara bé, cal tenir en compte, d'una banda, que les accions o mesures singulars haurien de ser excepcionals i tenir una especial transcendència en el sentit que tinguin una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general o bé sobre un sector determinat ja que, en cas contrari, es buidaria de contingut una matèria i un títol competencial més específic de titularitat autonòmica.

A més a més, l'Estatut d'Autonomia ha establert límits funcionals i materials en relació a aquesta competència. D'una banda, l'article 111 EAC, al qual ens referirem més àmpliament quan analitzem el darrer títol competencial estatal (l'article 149.1.18 CE), que fixa les potestats i funcions que corresponen a la Generalitat en relació amb les competències compartides que l'EAC li atribueix i, de l'altra, des de la perspectiva material, cal tenir en compte que l'article 152 EAC atribueix a la Generalitat una competència compartida sobre planificació, ordenació i promoció de l'activitat econòmica, que inclou: la promoció de l'activitat econòmica a Catalunya (apartat 1), la competència compartida sobre l'ordenació de l'activitat econòmica a Catalunya (apartat 2) i el desenvolupament i la gestió de la planificació general de l'activitat econòmica (apartat 4). Per tant, des de la perspectiva de la Generalitat i del seu Estatut d'Autonomia, cal analitzar si la Llei estatal 17/2009, de 23 de novembre, de lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, respon als paràmetres establerts per la jurisprudència constitucional i, en la mesura que la competència estatal té caràcter bàsic, si respecta els límits establerts a l'article 111 EAC, que fixa l'àmbit funcional de les competències compartides de la Generalitat, i els de l'article 152 EAC, pel que fa a la matèria. És a dir, si es reconegué que l'Estat té un cert marge per fixar legislació bàsica i mesures de coordinació en els

sectors econòmics afectats per la Directiva europea, caldria valorar el grau de detall i el marge normatiu que la norma estatal deixa per al desplegament legislatiu, reglamentari i executiu de les Comunitats Autònomes.

Aplicant aquests criteris, es pot considerar que, si bé des del punt de vista funcional, la Llei 17/2009, de 23 de novembre, conté principis molt generals i, per tant, respon al concepte de bases establert pel Tribunal Constitucional com a regla general, des del punt de vista del contingut difícilment es podria considerar que estableix mesures d'ordenació de l'economia o de regulació econòmica dels sectors de l'activitat productiva, ja que regula mesures relatives al procediment administratiu, a l'actuació de les administracions públiques i al control que aquestes exerceixen sobre els diferents sectors econòmics. Per tant, també en aquest cas podríem arribar a la conclusió que no resultaria aplicable aquest títol competencial estatal a la Llei estatal 17/2009, de 23 de novembre.

I arribem al tercer títol competencial esmentat per la disposició final primera de la Llei, és a dir, a l'article 149.1.18 CE (que atribueix a l'Estat la competència per establir bases del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú). La legislació estatal fonamentada en aquest precepte ha de tenir caràcter bàsic i en aquest sentit, i sense ànim de reproduir l'abundant i exhaustiva jurisprudència constitucional al respecte, recordem que el Tribunal Constitucional ha assenyalat reiteradament unes regles generals que les bases estatals han de complir: han d'estar contingudes en normes amb rang de llei i només de manera excepcional es poden contenir en normes de rang infralegal, i han de consistir en principis generals o mínim comú normatiu, sense que puguin arribar a esgotar la matèria, tot i que també és cert que el Tribunal ha admès excepcions en aquest aspecte. A la pràctica, això ha comportat que siguin molt nombrosos els supòsits en què l'Estat fixa bases mitjançant normes infralegals i amb un contingut molt detallat, de manera que es pot afirmar que s'ha invertit la situació i s'ha convertit la regla en excepció i l'excepció en regla, la qual cosa comporta una reducció de les competències legislatives o normatives autonòmiques o, fins i tot, el seu total buidament.

En aquest sentit, el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya ha introduït diverses tècniques per preservar les competències autonò-



miques, entre elles, la definició de les tipologies competencials. En concret, l'article 111 EAC estableix que en les competències compartides correspon a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb l'Estatut, així com que en exercici d'aquestes competències la Generalitat pot establir polítiques pròpies. És a dir, l'article 111 EAC ha convertit en una disposició estatutària la regla general establerta per la jurisprudència constitucional.<sup>48</sup>

Pel que fa a la matèria de la competència estatal, cal fer avinent que fins ara la jurisprudència ha fet una interpretació molt àmplia del concepte de règim jurídic de l'administració, en el sentit d'incloure no només els drets i les garanties dels administrats davant de l'administració, el procediment administratiu comú i les accions i mitjans d'impugnació, sinó també els aspectes més interns de l'Administració Pública, com són els relacionats amb l'organització administrativa i la disposició dels seus mitjans i recursos. En conseqüència, d'entrada, s'hauria de considerar que aquells aspectes de la Llei que puguin tenir relació amb algunes de les matèries esmentades, podrien trobar cobertura en aquest títol competencial estatal, sempre que respectin però, els límits formals i materials de les bases estatals que ja hem esmentat.

L'EAC 2006, però, no només ha transformat en dret positiu i elevat a rang estatutari la regla general sobre el rang formal de les bases a l'article 111 EAC, tal com ja hem comentat, sinó que, ha introduït canvis en la configuració material de la competència de la Generalitat sobre règim jurídic, organització i procediment administratiu. Així, l'article 159.1 EAC distingeix entre un àmbit de competència exclusiva de la Generalitat, vinculat directament amb l'exercici de la potestat d'autoorganització, i un altre de competència compartida, dins dels principis de la legislació bàsica estatal.

---

48. La STC 247/2007 reconeix expressament que els Estatuts d'Autonomia poden delimitar les competències autonòmiques i, en fer-ho, incidir en les estatals (fonament jurídic 10è.). Els Estatuts d'Autonomia d'Andalusia (article 42.2.2a.) i Aragó (article 75) també han incorporat al seu articulat l'exigència que les bases estatals estiguin contingudes en normes amb rang de llei.

Dins de la competència exclusiva, l'article 159.1 EAC reserva a la Generalitat: "els mitjans necessaris per a exercir les funcions administratives, incloent-hi el règim dels béns de domini públic i patrimonials" i "les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat". Així, la regulació de qualsevol mitjà o instrument que es consideri necessari per dur a terme les funcions administratives inherents a l'exercici de les competències de la Generalitat (com podria ser la implantació de procediments i mitjans electrònics, la simplificació de procediments en l'àmbit de les administracions públiques de Catalunya o la informació sobre aquests procediments a tota persona interessada o a les altres administracions públiques) es podria considerar que està reservada a la competència exclusiva de la Generalitat i que queda exclosa de les bases estatals. Pel que fa a l'àmbit de competència compartida, caldrà analitzar si les bases estatals deixen un marge normatiu suficient perquè la Generalitat desplegui els principis bàsics estatals mitjançant la seva competència legislativa, reglamentària i executiva en aquesta matèria.

D'altra banda i pel que fa en concret al procediment administratiu comú, que és la qüestió que aquí resulta més directament afectada, en hipòtesi hi cabrien dues interpretacions. La primera, entendre que la competència estatal només podria comprendre l'establiment d'un procediment administratiu comú però no l'establiment de principis generals sobre els procediments administratius especials (que serien de competència autonòmica) i, la segona, entendre que la competència estatal s'estén també a la fixació d'aquests principis generals aplicables als procediments especials. El Tribunal Constitucional sembla decantar-se per la primera interpretació en les SSTC 98/2001 i 227/1988 però, en canvi, en les SSTC 23/1993 i 61/1997, ha optat per la segona interpretació. En concret, la STC 23/1993 va entendre que formava part de la competència estatal tant l'establiment del principi general de simplificació de tràmits administratius com el fet que les comunicacions entre particulars i administració es podien realitzar per via telegràfica, telex o per qualsevol altra via de la qual en quedés constància escrita, i tots dos principis s'inserien en procediments d'autorització administrativa per al trasllat d'empreses i centres de treball, és a dir, s'integraven en uns àmbits materials similars o coincidents amb els de la directiva. Si tenim en compte aquesta segona opció, més restrictiva per a les Comunitats Autònomes, l'Estat podria

tenir habilitació competencial pel que fa al procediment administratiu. Si es té en compte que una de les finalitats de la Directiva és la simplificació de procediments, aquest títol competencial podria emparar algunes de les disposicions de la Llei.

En conclusió, però, si es reconeix que l'Estat, d'acord amb els seus títols competencials horitzontals, disposa d'un cert marge per fixar legislació bàsica i establir principis generals en relació a les administracions públiques i al procediment administratiu comú, el pas següent seria analitzar si la Llei estatal 17/2009, de 23 de novembre, s'ajusta a l'abast de la competència estatal acotada segons els paràmetres establerts per la jurisprudència constitucional i, en particular, si respecta els límits establerts a l'article 111 EAC 2006 (i en d'altres Estatuts d'Autonomia), que fixa l'àmbit funcional de les competències compartides de la Generalitat i si respecta els límits materials derivats de l'article 159 EAC. En altres paraules, caldria valorar el grau de detall i el marge normatiu que la norma estatal deixa per al desplegament legislatiu, reglamentari i executiu de les Comunitats Autònomes per tal que puguin elaborar les seves pròpies lleis en la matèria.

Partint d'aquests paràmetres, es podria considerar que la Llei 17/2009, de 23 de novembre, en la mesura que regula amb caràcter principal qüestions estrictament de procediment administratiu (simplificació de tràmits, sentit del silenci administratiu, obligacions de les administracions públiques, principis d'actuació d'aquestes, mecanismes de responsabilitat, etc.) podria trobar empara en l'article 149.1.18 CE. Ara bé, precisament el caràcter principal de la norma ens podria portar a una conclusió diferent si tenim en compte les novetats competencials que introdueix l'EAC 2006.

## **8. Les competències exclusives de la Generalitat en l'àmbit de la Directiva**

El plantejament competencial que acabem d'exposar no seria l'únic possible ja que el nou EAC 2006 atribueix a la Generalitat competències exclusives en els àmbits materials afectats per la Directiva i, a més a més, com ja hem dit, l'EAC atribueix de forma expressa a la Generalitat l'execució de la normativa comunitària en l'àmbit de les seves competències.

Com hem dit, la Directiva inclou dins del seu àmbit d'aplicació la prestació de qualsevol servei definit en els termes de l'article 4.1, el qual remet a l'article 50.

L'àmplia definició de servei que ofereix la pròpia Directiva i l'enumeració de serveis de l'article 50 TCE (i que ja hem especificat a l'inici d'aquest article) permet concloure que la Directiva afecta la prestació de serveis en molts sectors econòmics sobre els quals el nou Estatut d'Autonomia atribueix a la Generalitat competència exclusiva, com són el comerç (article 121 EAC), el turisme (article 171 EAC), l'artesanía (article 139.3 EAC), la indústria (article 139.1 EAC) i les professions titulades (article 125.4 EAC). Així mateix, el text de l'avantprojecte també inclou disposicions sobre la matèria consum, competència exclusiva de la Generalitat (article 123 EAC).

Pel que fa al significat de l'exclusivitat prevista a l'Estatut d'Autonomia de 2006 es defineix en el propi text estatutari, que a l'article 110 EAC estableix:

"Corresponen a la Generalitat en l'àmbit de les seves competències exclusives, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies."

En conseqüència, l'atribució d'una matèria en exclusiva a la Generalitat (com és el cas de les esmentades més amunt) comporta l'atribució a aquesta de la titularitat de tota la potestat legislativa, tota la potestat reglamentària i la funció executiva, de manera que, d'acord amb el nou EAC 2006, queda exclosa la possibilitat que l'Estat estigui facultat per regular aquesta matèria mitjançant els seus títols competencials. Els termes "de manera íntegra" i "únicament" subratllen l'exclusivitat de la competència així assumida.

Pel que fa a la matèria objecte de la competència, l'EAC 2006 reforça l'exclusivitat de la competència autonòmica tot detallant dins de cada categoria material un nucli mínim de submatèries que la integren, de tal manera que la inclusió d'aquestes en el concepte material més ampli no ofereixi cap dubte a l'aplicador del dret. No obstant això, la llista de submatèries que integra cada categoria té caràcter

enunciatiu i no taxatiu, per això s'encapçala amb l'expressió "en tot cas" tot indicant el seu caràcter de mínims.

En el cas de les diferents matèries que tracta la Llei estatal, cal assenyalar algunes particularitats.

Així, en relació amb la indústria, l'article 139 EAC 2006 distingeix dos àmbits materials diferents. El primer, de competència exclusiva, que abasta la totalitat de la matèria amb exclusió del que estableix l'apartat 2 i inclou de manera expressa la regulació dels processos i els productes industrials i les activitats industrials que puguin produir impacte en la seguretat i la salut de les persones. El segon àmbit material és de competència compartida i es refereix a la planificació de la indústria en el marc de la planificació general de l'economia. Per tant, només aquesta submatèria queda sotreta de l'àmbit exclusiu i subjecta a la competència estatal de l'article 149.1.13 CE sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, però no la resta de la matèria indústria. La precisió i el detall en la definició dels àmbits materials que ha introduït el nou Estatut d'Autonomia permet, en aquest cas, acotar materialment l'impacte de l'article 149.1.13 CE en la competència exclusiva de la Generalitat sobre indústria.

En relació a les professions titulades, l'article 125.4 EAC precisa que la competència de la Generalitat s'ha d'exercir "respectant les normes generals sobre titulacions acadèmiques i professionals i el que disposen els articles 36 i 139 de la Constitució". Aquesta competència inclou, entre d'altres submatèries, la determinació dels requisits i les condicions d'exercici de les professions titulades i la regulació de les garanties administratives davant l'instruisme i les actuacions irregulars. La clàusula "respectant" que acabem d'esmentar s'ha d'interpretar com un límit a l'exercici de la competència de la Generalitat, de tal manera que quan la Generalitat exerceixi aquestes competències haurà de tenir present el que estableixi l'Estat sobre normes generals de les titulacions acadèmiques i professionals (recordem que l'Estat té competència sobre la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals d'acord amb l'article 149.1.30 CE) i haurà de respectar els principis constitucionals de llibertat d'empresa (article 38) i lliure circulació de persones i béns i igualtat de les posicions jurídiques fonamentals dels ciutadans en la totalitat de l'Estat (article 139) però, a diferència de les clàusules "sens perjudici" de l'Estatut de 1979, aquesta clàusula no habilita

L'Estat per actuar en les matèries reservades a la competència de la Generalitat, és a dir, per regular les condicions i els requisits per a l'exercici de les professions titulades. En cas de conflicte de competències, si la Generalitat no ha respectat la regulació estatal o no ha respectat els principis constitucionals esmentats, el Tribunal Constitucional no atorgarà la competència a l'Estat, sinó que anul·larà la regulació de la Generalitat perquè sigui ella la que novament en dicti una altra de respectuosa amb la normativa estatal o amb els principis constitucionals.

Les altres quatre matèries afectades per la Directiva comunitària (artesanania, turisme, comerç i consum) pertanyen a la competència exclusiva de la Generalitat en els termes que preveu expressament l'EAC 2006 i amb la delimitació d'àmbits materials mínims que aquest estableix.

Aplicant estrictament els criteris competencials dissenyats a l'EAC 2006 i el concepte d'exclusivitat reforçada que aquest ha introduït a l'article 110, s'hauria de considerar que, en el supòsit que l'Estat regulés directament les matèries que pertanyen a la competència exclusiva de la Generalitat emprant títols transversals o bàsics, no es respectarien les competències estatutàriament atribuïdes a la Generalitat ja que aquestes actuen com un límit material i funcional a les competències estatals.

Si s'acull aquesta interpretació, tal com hem exposat, la Generalitat tindria la competència sobre els sectors materials afectats per la Directiva. A més a més, el propi Estatut li atribueix l'aplicació i execució del dret comunitari en l'àmbit de les seves competències ja que és una funció inherent als seus títols competencials.

Si no s'acull aquesta opció sinó l'anterior i es considera que l'Estat a l'empara de l'article 149.1.18 CE pot regular els aspectes procedimentals i d'actuació administrativa que recull la Llei estatal 17/2009, de 23 de novembre, cal tenir en compte que, en la mesura que aquests ja estan regulats i precisats per la pròpia Directiva, es podria valorar la possibilitat que entri en joc en aquest cas l'article 189.3 EAC, segons el qual quan la Unió Europea estableixi una legislació que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat, la Generalitat pot adoptar la legislació de desenvolupament a partir de les normes europees. L'article 235.2 de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia conté

la mateixa previsió. Si s'apliqués aquest precepte estatutari, la conseqüència seria una implementació directa de la norma comunitària per la Generalitat (o per la Comunitat Autònoma d'Andalusia) sense necessitat de Llei estatal interposada.<sup>49</sup> Com han assenyalat alguns autors, l'opció de la transposició autonòmica directa no comporta renúncia de la competència estatal bàsica; en el cas que les normes europees es retirin totalment o parcialment de l'àmbit material o funcional que han ocupat l'espai pot ser ocupat per l'Estat si a ell li correspon la competència interna. No hi ha, per tant, perill de pèrdua de la competència estatal.<sup>50</sup>

Finalment, i com a prova de la l'innecessarietat de la Llei estatal, no podem deixar d'esmentar el fet que el legislador estatal tenia en tramitació al Senat el projecte de Llei d'aplicació de la Directiva de Serveis als procediments sectorials de competència estatal (el projecte anomenat "Llei òmnibus"), sense esperar a tenir aprovats els principis generals per dur a terme aquesta aplicació i que són els continguts en la Llei de 17/2009, de 23 de novembre.

## 9. Conclusió

La Directiva de Serveis comporta un nou avenç en l'assoliment del mercat interior amb l'objectiu d'afavorir la competitivitat econòmica i comercial en l'espai de la Unió Europea i d'ampliar l'oferta de béns i serveis de qualitat dels ciutadans de la Unió. Amb aquesta finalitat, obliga els Estats membres a implementar mesures per reduir la càrrega administrativa que han de suportar les empreses per a l'exercici de les activitats de serveis (que afecten sobretot el règim d'autorització) i per garantir la seguretat jurídica de les relacions entre prestadors de serveis i consumidors tot assegurant la qualitat dels serveis.

El procés d'aplicació de la Directiva en l'ordenament jurídic espanyol s'ha iniciat amb l'aprovació de les Lleis estatals 11/2007, de

---

49. Alguns autors han apuntat la necessitat que l'Estat aprovi en aquest cas una disposició bàsica de contingut merament receptiu, vegeu J.A. Montilla Martos, *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Madrid, CEPC, 2005.

50. E. Albertí, "El desarrollo y ejecución por las Comunidades Autónomas de la normativa comunitaria en materias de competencia compartida con el Estado" a DD.AA. *Estatuto y Unión Europea*, Seminario, Barcelona, IEA, 2006.

22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, i 17/2009, de 23 de novembre, de lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici i, posteriorment, la Llei 25/2009, de 22 de desembre.

Des de la perspectiva competencial, podria ser discutible la necessitat d'una llei estatal bàsica prèvia al desenvolupament de la Directiva per la Generalitat de Catalunya. En aquest sentit, fins i tot per al cas que es pogués considerar que la Llei estatal 17/2009, de 23 de novembre, podria trobar empara competencial en l'article 149.1.18 CE per establir determinats principis d'actuació de les administracions públiques o bé regular determinats aspectes del procediment administratiu comú, si es té en compte que, de fet, la Llei estatal es limita a reproduir preceptes de la Directiva, es podria arribar a la conclusió que aquests podrien ser objecte d'aplicació directa per la Generalitat (i altres Comunitats Autònomes) si s'optés per desplegar directament les competències exclusives de la Generalitat afectades per la Directiva i per emprar l'article 189.3 EAC 2006.

## 10. Bibliografia general

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, "El desarrollo y ejecución por las Comunidades Autónomas de la normativa comunitaria en materias de competencia compartida con el Estado" a DD.AA. *Estatuto y Unión Europea*, Seminario, Barcelona, IEA, núm. 49, 2006.

—, *Autonomía política y unidad económica*, Madrid, Civitas, IEA, 1995.

BARNES, Javier, *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1 CE*, Barcelona, IEA, núm. 39, 2004.

CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel, *Distribución de competencias, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, Madrid, CEPC, 2001.

CARMONA CONTRERAS, Ana María, "El desarrollo del derecho europeo por las Comunidades Autónomas", a *El desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía, 2008.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, "Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1º de la Constitución", *REDC*, nº 1, 1981.



CARRASCO, Manuel, *El reparto de competencias entre el Estado y la Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, València, IEA-Tirant lo Blanch, 2005.

CORRETJA i TORRENS, Mercè, "El nou disseny competencial en matèria de funció pública i règim jurídic de les administracions públiques catalanes", a DD.AA. *La distribució de competències en el nou Estatut*, Barcelona, IEA, 2007.

JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, "La Cooperación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm.14, 2008.

LINDE PANIAGUA, Enrique, "Notas sobre el objeto, ámbito y reglas de aplicación de la Directiva relativa a Servicios del Mercado Interior", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm.14, 2008.

—, "Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva relativa a los Servicios del Mercado Interior", *Revista Derecho de la Unión Europea*, núm. 12, 2008.

LÓPEZ GUERRA, Luis, "La doctrina del TC en relación con el artículo 149.1.1º CE", *La función del artículo 149.1.1º CE en el sistema de distribución de competencias. Seminario celebrado en Barcelona el 7 de junio de 1991*, Barcelona, IEA, 1991.

MANGAS MARTÍN, Araceli, "La aplicación del derecho comunitario por las Comunidades Autónomas", a *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas. Seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990*, Barcelona, IEA, núm. 11, 1990.

MARTÍN MARTINEZ, Magdalena María, "En busca de la Europa Social: reflexiones críticas sobre la calidad de los servicios en la Directiva Bolkestein", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008

MONTERO PASCUAL, Juan José, "La libre prestación de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008

MONTILLA MARTOS, José Antonio, *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2005.

PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz, "Los derechos de los destinatarios de la Directiva relativa a los Servicios del Mercado Interior", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008.

PÉREZ TREMPs, Pablo (coord.); CABELLOS, Miguel Ángel; ROIG, Eduard, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons/Institut d'Estudis Autònomic, 1998.

RUIZ RUIZ, Florentino, "Las competencias de las CCAA en el desarrollo normativo y la ejecución del derecho comunitario europeo", *REDC*, núm. 45, 1995.

VILLAREJO GALENDE, Helena, "La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 12, 2008.

VIVER PI-SUNYER, Carles, "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformat", a DD.AA. *La distribució de competències en el nou Estatut*, Barcelona, IEA, 2007.

——, "La clàusula competencial de l'article 149.1.1.CE", dins *Autonomia i Justícia, VII Seminari* organitzat pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, el Consell General del Poder Judicial i el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, Barcelona, Edició del Consell Consultiu, 2004.

## RESUM

L'article parteix d'una exposició dels objectius i del contingut de la directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, tot destacant, en primer terme, que l'objectiu de la norma europea és l'establiment d'un conjunt de principis i criteris per tal d'obtenir una major nivell de competitivitat econòmica i comercial en l'espai de l'Unió Europea que, al mateix temps, permeti als ciutadans de l'Unió disposar d'uns serveis de qualitat. En segon terme, s'analitza la regulació efectuada per la directiva per eliminar les càrregues administratives en els serveis inclosos dins de l'àmbit objectiu definit per aquesta norma comunitària en especial la referida a la simplificació administrativa dels procediments, el règim d'autorització, etc. i les obligacions que imposa als estats membres per a la seva implementació en l'àmbit intern. Es constata que a l'Estat espanyol s'ha iniciat aquest procés de transposició de la directiva mitjançant diversos projectes normatius, fent especial referència a la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici. A continuació s'analitzen els fonaments competencials d'aquesta norma segons els títols competencials de caràcter bàsic invocats per l'Estat, d'una banda i, de l'altra, les competències de la Generalitat en els termes que ha establert el nou Estatut d'Autonomia (el concepte d'exclusivitat reforçada, el desglossament de les categories materials i la incorporació a l'Estatut de la previsió que la Generalitat executi directament el dret comunitari en l'àmbit de les seves competències, tot recollint la jurisprudència constitucional i subratllant, finalment, la possibilitat d'execució directa de competències compartides en el cas que una norma europea substitueixi les bases estatals). D'acord amb aquest plantejament s'arriba a la conclusió que la Generalitat podria implementar directament la norma comunitària, sense necessitat d'una norma estatal interposada.

**Paraules clau:** directiva de serveis; implementació de norma europea; competències estatals i autonòmiques per a l'execució de dret europeu.

## RESUMEN

El artículo parte de una exposición de los objetivos y del contenido de la directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en la que se destaca, en primer lugar, que el objetivo de la norma europea es el establecimiento de un conjunto de principios y criterios para lograr un mayor nivel de competitividad económica y comercial en el espacio de la Unión Europea que, al mismo tiempo, permita a los ciudadanos de la Unión disponer de unos servicios de calidad. En segundo lugar, se analiza la regulación efectuada por

la directiva para eliminar las cargas administrativas en los servicios incluidos dentro del ámbito objetivo definido por dicha norma comunitaria, especialmente, la referida a la simplificación administrativa de los procedimientos, el régimen de autorización, etc. y las obligaciones que impone a los estados miembros para su implementación en el ámbito interno. Se constata que en el Estado español se ha iniciado dicho proceso de transposición de la directiva mediante varios proyectos normativos, con especial mención de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. A continuación se analizan los fundamentos competenciales de la misma según los títulos competenciales de carácter básico invocados por el Estado, por un lado, y por otro, las competencias de la Generalitat en los términos que ha establecido el nuevo Estatuto de Autonomía (el concepto de exclusividad reforzada, el desglose de las categorías materiales y la incorporación al Estatuto de la previsión que la Generalitat ejecute directamente el derecho comunitario en el ámbito de sus competencias, recogiendo así la jurisprudencia constitucional y subrayando, finalmente, la posibilidad de ejecución directa de competencias compartidas en el caso de que una norma europea sustituya las bases estatales). De conformidad con ese planteamiento, se concluye que la Generalitat podría implementar directamente la norma comunitaria, sin necesidad de una norma estatal interpuesta.

**Palabras clave:** directiva de servicios; implementación de norma europea; competencias estatales y autonómicas para la ejecución de derecho europeo.

## ABSTRACT

The article begins with a statement of aims and content of directive 2006/123/CE, of the European Parliament and Council of 12 December 2006 on services in the internal market, highlighting, firstly, that the objective of the European standard is to establish a set of principles and criteria to obtain a higher level of economic and commercial competitiveness within the European Union, which, at the same time, enables citizens of the Union to have quality services. Secondly, we analyze the regulations established by the directive for eliminating the administrative burden on the services included within the scope defined by this community guideline; in particular, the simplification of administrative procedures, the system of authorisations, etc., and the obligations imposed on Member States in their internal implementation. We have confirmed that the Spanish state has begun the process of transposing the directive through various regulatory projects, with special reference to Law 17/2009 enacted on 23 November, in regard to free access to its services and activities and their exercise. Then we analyze the jurisdictional foundations for this guideline in accordance with basic powers cited by the state, on one hand, and, on the other, the powers of the Generalitat in terms of

what is established in the new statute of Autonomy (the concept of reinforced exclusivity, the breakdown of material categories and the incorporation in the Statute of the provision that the Generalitat implement directly Community law within the field of their jurisdiction, including all the constitutional jurisprudence and emphasizing, finally, the possibility of direct implementation of shared jurisdiction in the event that a European standard were to replace the State's guidelines). Under this approach, we conclude that the Generalitat could directly implement Community law, without need for an interposed State standard.

**Key words:** directive on services; implementation of European guidelines; State and Autonomous Community jurisdiction for implementing European law.